

Государственный (муниципальный) контракт: особенности заключения, изменения, расторжения



А.И. Виданова,
аналитик
юридической
службы Центра
исследования
бюджетных
отношений

Текст документа на www.gkh.ru ➔

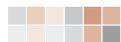
В соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” государственный или муниципальный заказ признается размещенным со дня заключения государственного или муниципального контракта. Заключение и исполнение государственного (муниципального) контракта считается одним из главных этапов в системе размещения государственных и муниципальных заказов.

Определение государственного (муниципального) контракта дано в ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ). Так, **под государственным или муниципальным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.**

Нормативными правовыми актами, которые регулируют порядок заключения, изменения и расторжения государственного (муниципального) контракта, являются Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ), Федеральный закон № 94-ФЗ и иные федеральные законы, учитывающие положения Федерального закона № 94-ФЗ.

Заключение контракта

Законодательно алгоритм подписания государственного (муниципального) контракта выглядит следующим образом. После определения победителя торгов (запроса котировок) государственный (муниципальный) заказчик в течение трех рабочих





дней со дня подписания соответствующего протокола передает победителю проект государственного (муниципального) контракта с включенными в него условиями его выполнения, которые были предложены в заявке победителя. Важно отметить, что **внесение каких-либо изменений в проект государственного (муниципального) контракта, который был опубликован в составе конкурсной или аукционной документации, не допускается.**

Подписание государственного (муниципального) контракта осуществляется сторонами:

- ☐ при проведении торгов – не ранее 10 и не позднее 20 дней со дня размещения на официальном сайте итогового протокола торгов;
- ☐ при проведении запроса котировок – не ранее чем через семь дней со дня размещения на официальном сайте протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок и не позднее чем через 20 дней со дня подписания указанного протокола.

В соответствии с положениями ст. 191 ГК РФ течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало. При этом следует отметить, что десять дней (при проведении торгов) и семь дней (при запросе котировок) отводится на обжалование действий (бездействия) конкурсной, аукционной или котировочной комиссии. По истечении указанного срока такое обжалование осуществляется только в судебном порядке.

По общему правилу при размещении заказа заключение государственного (муниципального) контракта является обязательным как для заказчика, так и для победителя (при уклонении победителя от заключения контракта – для иного участника размещения заказа). Однако ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ предусматривает исключения из данного правила.

Заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок в случае установления факта:

- ☐ проведения ликвидации участников конкурса, участников аукциона, участников размещения заказа путем запроса котировок – юридических лиц или принятия арбитражным судом решения о признании участников конкурса, участников аукциона, участников размещения заказа путем запроса котировок – юридических лиц, индивидуальных предпринимателей банкротами и об открытии конкурсного производства;
- ☐ приостановления деятельности указанных лиц в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- ☐ предоставления указанными лицами заведомо ложных сведений, содержащихся в документах, предусмотренных ч. 3 ст. 25 или ч. 2 ст. 35 Федерального закона № 94-ФЗ;
- ☐ нахождения имущества указанных лиц под арестом, наложенным по решению суда, если на момент истечения срока заключения контракта балансовая стоимость арестованного имущества превышает 25% балансовой стоимости активов указанных лиц по данным бухгалтерской отчетности за последний заверченный отчетный период;
- ☐ наличия у указанных лиц задолженности по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные



Законодательно установлен закрытый перечень положений, в соответствии с которыми заказчик имеет право отказаться от заключения государственного (муниципального) контракта.



При подготовке проекта государственного (муниципального) контракта необходимо тщательно сформулировать все условия, которые при его исполнении будут считаться существенными.

внебюджетные фонды за прошедший календарный год, размер которой превышает 25% балансовой стоимости активов указанных лиц по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период, при условии, что указанные лица не обжалуют наличие указанной задолженности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, **законодательно установлен закрытый перечень положений, в соответствии с которыми заказчик имеет право отказаться от заключения государственного (муниципального) контракта.** Отказ же исполнителя от подписания государственного (муниципального) контракта не предусмотрен. **Если** в силу каких-либо причин (ошибочно поданных данных в заявке, изменения возможности поставки товара, резкого изменения рыночных цен) **исполнитель по контракту отказался от его подписания, то это автоматически ведет к попаданию его данных в реестр недобросовестных поставщиков, что в свою очередь влечет запрет на его участие в государственных и муниципальных закупках в течение двух лет.** Важно отметить также, что для участника размещения заказа, отказавшегося от заключения контракта, неблагоприятные последствия могут отразиться не только на закупочной деятельности. Многие коммерческие структуры пользуются реестром недобросовестных поставщиков для проверки благонадежности своих контрагентов. Информация о недобросовестных поставщиках размещена на официальном сайте www.zakupki.gov.ru и находится в свободном доступе.

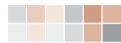
Вместе с тем следует отметить, что **в случае уклонения одной из сторон от заключения государственного (муниципального) контракта другая вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить такой контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения.**

Изменение контракта

Несмотря на то что изменение государственных (муниципальных) контрактов подчиняется общегражданским правилам о договорах, к положениям о государственных и муниципальных контрактах применяются специальные нормы, установленные Федеральным законом № 94-ФЗ, который исходит из принципа неизменности условий контракта, определенных по итогам торгов и запросов котировок.

Законодательно определены положения, при которых изменение условий заключенного государственного (муниципального) контракта не допускается ни по соглашению сторон, ни в одностороннем порядке, в частности:

- ☐ в целях предотвращения возможных злоупотреблений изменение условий государственного (муниципального) контракта не допускается в случаях, когда контракт заключался в отсутствие конкурентных условий. Так, при заключении и исполнении государственного (муниципального) контракта изменение условий не допускается, если контракт заключен:
 - с участником размещения заказа, единственным подавшим заявку на участие в конкурсе, аукционе, электронном аукционе или при запросе котировок;
 - единственным поставщиком при признании несостоявшимся конкурса, аукциона, электронного аукциона, запроса котировок;



- ❑ не допускается изменение следующих существенных условий государственного (муниципального) контракта:
 - о праве заказчика потребовать уплаты неустойки (штрафа, пеней) в случае просрочки исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом. Размер такой неустойки не может быть менее одной трехсотой действующей на день уплаты неустойки (штрафа, пеней) ставки рефинансирования Центрального банка РФ;
 - о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг и проверки их на соответствие количеству, комплектности, объему и качеству требованиям, установленным в таком контракте. Для осуществления проверки соответствия качества товаров, работ, услуг Федеральный закон № 94-ФЗ дает право заказчикам привлекать независимых экспертов, причем их выбор должен быть осуществлен в соответствии с этим законом;
- ❑ согласно Федеральному закону № 94-ФЗ государственный (муниципальный) контракт должен быть заключен на условиях, которые были указаны в поданной заявке участника размещения заказа, с которым заключается контракт, а также в конкурсной, аукционной документации, в извещении о проведении запроса котировок. При заключении государственного (муниципального) контракта его цена не может превышать начальную (максимальную) цену контракта, указанную в извещении о проведении конкурса, аукциона, запроса котировок. Обусловлено это тем, что при заключении рассматриваемого типа контрактов контрагент, являющийся победителем, выступает как сторона, изначально согласившаяся на условия, обозначенные заказчиком в извещении о проведении торгов и запроса котировок. Исключением из приведенного правила о неизменности условий государственного (муниципального) контракта являются случаи, предусмотренные ч. 6.1–6.6 и 8.1 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ. **Данные положения Федерального закона № 94-ФЗ условно можно разделить на несколько групп:**

- ❑ изменения, которые касаются цены контракта;
- ❑ изменения количества поставляемого товара (объема выполняемых работ, оказываемых услуг);
- ❑ изменения, связанные с переменной поставщика или заказчика.

В целях предотвращения злоупотреблений и коррупции законодатель особое внимание уделил именно цене государственного (муниципального) контракта. По общему правилу (ч. 4.1 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ) цена государственного (муниципального) контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения. **При этом законодательно определен исчерпывающий перечень случаев, при которых цена контракта может изменяться в ходе его исполнения:**

- ❑ в случае если цена государственного контракта на выполнение работ для федеральных нужд, заключенного на срок не менее чем три года, составляет 10 млрд руб. и более и выполнение указанного контракта без изменения его цены невозможно вследствие существенного возрастания стоимости подлежащих выполнению работ, такая цена может быть изменена на основании решения Правительства РФ (ч. 6.2 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ);
- ❑ если цена государственного или муниципального контракта на выполнение работ для нужд субъекта РФ или муниципальных нужд, заключенного на срок



По общему правилу цена государственного (муниципального) контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения. При этом законодательно определен исчерпывающий перечень случаев, когда это допускается.



Изменение государственного (муниципального) контракта возможно в случае перемены одной из сторон по контракту.

не менее чем три года, составляет соответственно 1 млрд руб. и более и 500 млн руб. и более и выполнение указанных контрактов без изменения их цены невозможно вследствие существенного возрастания стоимости подлежащих выполнению работ, такая цена может быть изменена на основании соответственно Закона субъекта РФ, решения представительного органа местного самоуправления (ч. 6.3 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ);

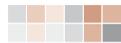
- ☐ в случае изменения в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых государством цен (тарифов) на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий, цен и тарифов в области газоснабжения, тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса заказчик при исполнении государственного или муниципального контракта, заключенного при размещении заказа у единственного поставщика, обязан изменить цену такого контракта соответственно размеру изменения тарифов на соответствующие товары и услуги организаций коммунального комплекса, цен и тарифов в области газоснабжения, цен (тарифов) на товары, работы, услуги субъектов естественных монополий (ч. 6.4 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ);
- ☐ в случае заключения договора энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии (п. 2.1 ч. 2 ст. 55 Федерального закона № 94-ФЗ);
- ☐ при выполнении работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, оказании услуг связи, юридических услуг, если в конкурсной (аукционной) документации устанавливалась цена единицы такой работы (услуги). При этом оплата выполненных работ (оказанных услуг) осуществляется исходя из объема фактически выполненных работ (оказанных услуг), но в размере, не превышающем начальную (максимальную) цену контракта (ч. 4.2 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ).

Следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 767 ГК РФ при уменьшении соответствующими государственными органами или органами местного самоуправления в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных для финансирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, стороны должны согласовать новые сроки, а если необходимо, и другие условия выполнения работ, оказания услуг. В этом случае **исполнитель по контракту вправе** требовать от государственного или муниципального заказчика возмещения убытков, причиненных изменением сроков выполнения работ (оказания услуг). Данной позиции придерживается и Минэкономразвития России, давая разъяснение о возможности внесения изменений в государственные контракты в своем письме от 30.03.2010 № Д22-325.

Законодательно также предусматривается снижение цены государственного (муниципального) контракта по соглашению сторон без изменения предусмотренных контрактом количества товаров, объема работ, услуг и иных условий исполнения государственного (муниципального) контракта (ч. 4.1 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ).

Помимо специальных норм, предусматривающих возможность изменения цены контракта, Федеральный закон № 94-ФЗ содержит указание на возможность изменения количества поставляемого товара (объема выполняемых работ, оказываемых услуг).

Так, изменение объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других видов работ, а также услуг допускается не более чем на 10% при изменении



потребности в работах (услугах), на выполнение которых заключен контракт, если это предусмотрено конкурсной (аукционной) документацией или при размещении заказа на поставку вооружения и военной техники у единственного поставщика. При выполнении дополнительного объема таких работ и услуг первоначальная цена контракта может быть изменена пропорционально объему таких работ (услуг), но не более чем на 10% такой цены контракта, а при сокращении потребности в выполнении таких работ (оказании услуг) заказчик обязан изменить цену контракта указанным образом (ч. 6 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ).

При заключении государственного (муниципального) контракта **заказчик вправе** по согласованию с участником, с которым заключается такой контракт, увеличить количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и начальной (максимальной) ценой контракта (ценой лота), если такое право заказчика предусмотрено конкурсной (аукционной) документацией (ч. 6.5 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ). Если до расторжения государственного или муниципального контракта по причине неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком своих обязательств таким поставщиком (исполнителем, подрядчиком) частично исполнены обязательства по контракту, то при заключении нового государственного или муниципального контракта количество поставляемого товара, объем выполняемых работ, оказываемых услуг должны быть уменьшены с учетом количества поставленного товара, объема выполненных работ, оказанных услуг по контракту, ранее заключенному с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок. При этом цена контракта должна быть уменьшена пропорционально количеству поставленного товара, объему выполненных работ, оказанных услуг (ч. 8.1 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ).

Изменение государственного (муниципального) контракта также возможно в случае перемены одной из сторон по контракту. Так, при перемене государственного (муниципального) заказчика права и обязанности заказчика по такому контракту переходят к новому заказчику в том же объеме и на тех же условиях. Изменение контракта также возможно вследствие реорганизации юридического лица, если идет смена поставщика, а новый является правопреемником поставщика в результате реорганизации в форме преобразования, слияния или присоединения.

Расторжение контракта

В соответствии с ч. 8 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ расторжение государственного (муниципального) контракта предусматривается двумя способами:

- ▣ в одностороннем порядке по решению суда;
- ▣ при обоюдном согласии сторон путем подписания дополнительного соглашения к контракту. Однако, как показывает судебная практика, толкование нормы права, касающейся порядка расторжения государственного (муниципального) контракта, может носить двоякий характер.

Решения судов, принятые в пользу одностороннего расторжения государственного (муниципального) контракта (например, постановление ФАС Поволжского округа от 03.07.2007 по делу № А55-5480/2006), базируются на п. 3 ст. 715 и п. 3 ст. 723 ГК РФ. Согласно этим нормам, если во время выполнения работы станет очевидным, что она



Изменение объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских и иных видов работ, указанных в ч. 6 ст. 9 Федерального закона № 94-ФЗ, возможно в том случае, если это было предусмотрено конкурсной (аукционной) документацией.



Расторжение государственного (муниципального) контракта предусматривается по решению суда либо при обоюдном согласии сторон путем подписания дополнительного соглашения к контракту.

не будет выполнена надлежащим образом, заказчик вправе назначить подрядчику разумный срок для устранения недостатков, а при неисполнении подрядчиком в назначенный срок этого требования – отказаться от договора подряда.

В иных судебных решениях (например, постановление ФАС Московского округа от 28.04.2009 № КГ-А40/2450-09 по делу № А40-12989/08-7-89) запрет на одностороннее расторжение договора мотивируется тем, что для государственных (муниципальных) контрактов специальной нормой Федерального закона № 94-ФЗ (ч. 8 ст. 9) установлен особый режим расторжения: только по соглашению сторон или по решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Отвечая на вопрос о порядке расторжения государственных контрактов, Минэкономразвития России, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в своем письме от 04.02.2008 № Д04-252 дает определенный ответ: **“...государственные контракты на выполнение работ, оказание услуг, поставку товаров могут быть расторгнуты по соглашению сторон при наличии взаимного согласия сторон либо по решению суда”**. Также ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 94-ФЗ предусматривает, что основанием для внесения в реестр недобросовестных поставщиков является решение суда о расторжении государственных или муниципальных контрактов в связи с существенным нарушением поставщиками (исполнителями, подрядчиками) государственных или муниципальных контрактов. Таким образом, даже в том случае, если одна из сторон существенно нарушает условия контракта, расторжение этого контракта предусмотрено исключительно в судебном порядке. В соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ существенными признаются все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. В связи с этим для заказчика **очень важно при подготовке проекта государственного (муниципального) контракта тщательно сформулировать все те условия, которые при его исполнении будут считаться существенными**.

Подводя итог, следует отметить следующее:

- ☑ несмотря на использование типовых форм конкурсной и аукционной документации, проект контракта должен разрабатываться в каждом случае индивидуально с учетом специфики закупаемых товаров, работ, услуг;
- ☑ проект государственного (муниципального) контракта должен включать все существенные условия его исполнения, т. к. при подписании контракта изменять его текст не допускается;
- ☑ при заключении государственного (муниципального) контракта необходимо четко выдерживать сроки его подписания;
- ☑ любое изменение условий государственного (муниципального) контракта не должно противоречить Федеральному закону № 94-ФЗ;
- ☑ расторжение государственного (муниципального) контракта допускается только в строго оговоренных законом случаях.

Таким образом, от того, насколько ответственно, обоснованно и внимательно заказчик, уполномоченный орган подойдет к подготовке проекта государственного и муниципального контракта, а также к соблюдению норм законодательства о размещении заказов, будут зависеть результаты торгов и последующее исполнение таких контрактов.